Bureau des associations et des fondations
DLPAJ – Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Foire aux questions relative au contrat d'engagement républicain

Cette foire aux questions, régulièrement mise à jour, est actualisée à la date du 10 octobre 2022.

I- Champ d'application du contrat d'engagement républicain

-Quelles personnes morales sont tenues à la souscription d'un contrat d'engagement républicain ?

Trois types de personnes morales sont tenues à la souscription d'un CER :

- Les associations et fondations sollicitant une subvention publique ;
- Les associations sollicitant un agrément de l'Etat ;
- Les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

1. Les associations et fondations sollicitant une subvention publique

Le CER doit être souscrit par le représentant légal de l'association ou de la fondation, ou par son mandataire, à l'appui de toute demande de subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial.

1.1 La notion d'autorité administrative

Sont entendues comme autorités administratives : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif (article 1er de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

Les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial sont également concernés (article 9-1 de la loi précitée). Toutefois, seules les subventions versées au titre de leurs activités de service public doivent faire l'objet de la souscription du CER.

1.2 La notion de subvention

Constituent des subventions « *les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* » (article 9-1 de la loi précitée).

Les subventions publiques couvrent donc aussi bien les transferts financiers, sous la forme d'aides au fonctionnement ou à l'investissement, que les avantages en nature, comme la mise à disposition à titre gratuit ou à un tarif préférentiel de personnels, de locaux ou de matériel. Elles concernent les subventions générales comme celles qui sont affectées à une dépense déterminée. Elles demeurent en tout état de cause discrétionnaires.

L'hypothèse d'un prêt de salle communale peut relever de deux logiques différentes :

- soit une subvention lorsque ce prêt constitue l'octroi d'un avantage, ce qui donne donc lieu à la souscription du CER ;

- soit la simple mise à disposition d'un local, quand elle s'inscrit dans une logique d'égalité d'accès à des moyens collectifs qui s'impose à la commune (article L. 2144-3 du CGCT), et non d'une subvention discrétionnaire, ce qui ne donne donc pas lieu à la souscription du CER.

Les contributions obligatoires (prix de journée notamment) ne sont pas des subventions, donc les organismes ne percevant que ce type de financement ne sont pas tenus de souscrire au CER.

1.3 Les modalités de souscription du CER

La souscription du CER consiste pour les associations à cocher la case dédiée du formulaire unique de demande de subvention (Cerfa n° 12156*06), quel que soit le format de ce dernier, papier ou téléprocédure (article 2 du décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016).

Dans l'hypothèse où il ne serait pas recouru à ce formulaire (avantages en nature par exemple), la demande de subvention doit reprendre la mention de ce dernier selon laquelle *« le représentant légal de l'association ou de la fondation déclare que l'association souscrit au contrat d'engagement républicain annexé au décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations »*.

1.4 La durée d'opposabilité du CER

Le CER est opposable aux associations et fondations l'ayant souscrit à partir de la date de souscription du contrat et jusqu'au terme de la période définie par l'autorité administrative en cas de subvention de fonctionnement ou jusqu'à l'issue de l'activité subventionnée en cas de subvention affectée (article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021).

Il est également opposable aux associations et fondations sollicitant des subventions ne l'ayant pas souscrit mais devant en respecter les principes (associations agréées et associations et fondations reconnues d'utilité publique), et ce pendant toute la période couverte par la subvention.

2. Les associations sollicitant un agrément de l'Etat

Le CER doit être souscrit par le représentant légal de l'association, ou son mandataire, à l'appui de toute demande d'agrément de l'Etat ou de ses établissements publics entrant dans le champ du tronc commun d'agrément.

Les fédérations sportives demandant l'agrément prévu à l'article L. 131-8 du code du sport et les ligues professionnelles créées conformément à l'article L. 132-1 du même code doivent également souscrire le CER.

2.1 La notion d'agrément

La notion d'agrément renvoie à tout agrément délivré par l'Etat ou ses établissements publics, réservé aux associations par la loi ou les règlements, et entrant dans le champ du tronc commun d'agrément (article 25-1 de la loi du 12 avril 2000 et article 15 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017).

Une liste non exhaustive des agréments relevant de ce tronc commun, donc du CER est disponible sur le site suivant : www.associations.gouv.fr.

Le CER s'applique également à l'agrément octroyé par l'agence du service civique aux personnes morales mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code du service national (dont certaines associations) souhaitant proposer la réalisation d'un engagement de service civique ou d'un volontariat associatif (article L. 120-30 du même code).

2.2 La forme de l'engagement à respecter les principes du CER

La souscription du CER prend la forme d'une attestation sur l'honneur du représentant légal de l'association que cette dernière s'engage à respecter les principes du CER (article 18 du décret du 6 mai 2017), aussi importante que les autres pièces du dossier de demande d'agrément. A défaut d'attestation, la demande d'agrément ne peut être satisfaite.

La souscription du CER dans le cadre d'une demande d'agrément dispense l'association agréée concernée de souscrire le CER dans le cadre d'une demande de subvention ultérieure.

3. Les associations et fondations reconnues d'utilité publique

Les associations ou fondations reconnues d'utilité publique n'ont pas à souscrire formellement un contrat d'engagement républicain car elles sont réputées respecter les principes du CER.

La liste des association reconnues d'utilité publique est accessible sur https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/associations-reconnues-d-utilite-publique/ et celle des fondations reconnues d'utilité publique sur https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fondations-reconnues-d-utilite-publique/.

L'engagement à respecter les principes du CER n'est pas formalisé (articles 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat). Il s'entend comme une obligation consubstantielle et perpétuelle à la reconnaissance d'utilité publique.

Depuis le 2 janvier 2022, les associations et fondations déjà reconnues d'utilité publique sont ainsi réputées respecter les principes du contrat d'engagement républicain**.** Ce sera également le cas de celles qui se verront octroyer la reconnaissance d'utilité publique après cette date.

Elles n'ont pas davantage à souscrire le CER dans le cadre d'une demande de subvention ultérieure.

- A quels types de subventions le dispositif du contrat d'engagement républicain s'applique-t-il ?

Comme le prévoit l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le dispositif du contrat d'engagement républicain s'applique à toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention publique au sens de l'article 9-1 de la même loi. Cet article définit les subventions publiques comme : « *les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.* ».

Les subventions publiques couvrent donc aussi bien les transferts financiers, sous la forme d'aides au fonctionnement ou à l'investissement, que les avantages en nature, comme la mise à disposition à titre gratuit ou à un tarif préférentiel de personnels, de locaux ou de matériel. Elles concernent les subventions générales comme celles qui sont affectées à une dépense déterminée. En toute hypothèse, elles doivent être justifiées par un intérêt général. Elles demeurent en tout état de cause discrétionnaires.

- Le dispositif du contrat d'engagement républicain s'applique-t-il à tous les types d'agréments ?

L'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que : *« Sans préjudice des conditions spécifiques requises pour la délivrance de chaque agrément, tout agrément, délivré par l'Etat ou ses établissements publics, d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou par le code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, suppose de satisfaire aux conditions suivantes : (…) 4° Respecter les principes du contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la présente loi. »*

L'article 15 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations, des fondations, des fonds de dotation et des organismes faisant appel public à la générosité précise que les agréments concernés par ce dispositif de tronc commun d'agrément sont ceux qui sont réservés aux associations par la loi ou les règlements. Par voie de conséquence, seuls les agréments délivrés par l'Etat ou ses établissements publics et réservés aux associations sont concernés par le dispositif du contrat d'engagement républicain.

Ainsi, il existe certains agréments délivrés par l'Etat ou ses établissements publics qui, n'étant pas réservés aux seules associations, ne sont pas concernés par le dispositif du contrat d'engagement républicain. C'est par exemple le cas de l'agrément pour la formation des élus locaux qui peut être délivré à des associations par le ministre chargé des collectivités territoriales en vertu de l'article L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales, mais peut également être octroyé à d'autres organismes.

Une liste non exhaustive des agréments relevant du tronc commun d'agrément de l'Etat, donc du contrat d'engagement républicain, établie par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, est fournie à l'adresse suivante (lien hypertexte).

Le dispositif du contrat d'engagement républicain s'applique en outre à un second type d'agrément ne relevant pas du tronc commun d'agrément en raison d'une disposition spécifique inscrite à l'article 13 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. C'est le cas particulier de l'agrément octroyé par l'agence du service civique aux personnes morales mentionnés au premier alinéa du II de l'article L. 120-1 du code du service national (dont certaines associations) souhaitant proposer la réalisation d'un engagement de service civique ou d'un volontariat associatif, tel que prévu à l'article L. 120-30 de ce même code.

- Le dispositif du contrat d'engagement républicain s'applique-t-il aux missions d'intérêt général (MIG) dans le cadre du service national universel ?

Les missions d'intérêt général s'inscrivent dans le cadre du service national universel (SNU), tel que prévu aux articles L. 111-1 et L. 111-2 du code du service national. Le SNU s'effectue sur la base du volontariat et se décompose en trois phases qui consistent en la réalisation d'un séjour de cohésion (phase 1), d'une mission d'intérêt général (phase 2), et d'une période d'engagement volontaire (phase 3) pouvant prendre la forme d'un service civique.

Différentes structures d'accueil, dont les associations loi 1901, peuvent proposer des missions d'intérêt général. Ces missions s'inscrivent dans l'une des neuf thématiques définies (défense et mémoire, sécurité, solidarité, santé, éducation, culture, sport, environnement et développement durable, citoyenneté).

Les associations qui proposent d'effectuer des missions d'intérêt général dans le cadre du SNU ne sont pas soumises à une condition d'agrément, à la différence des organismes proposant d'effectuer un service civique. Par conséquent, la souscription du contrat d'engagement républicain ne s'impose pas dans ce cas. En revanche, une association proposant des missions d'intérêt général dans le cadre du SNU peut être amenée à recevoir une subvention à ce titre. Elle est alors soumise à l'obligation de souscription du contrat d'engagement républicain à ce titre-là.

- L'obligation de souscrire le contrat d'engagement républicain s'applique-t-elle indistinctement aux associations loi 1901 et aux syndicats professionnels (loi de 1884) ?

Comme le prévoit l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain* ». L'obligation de souscription d'un contrat d'engagement républicain s'applique donc uniquement aux associations et aux fondations.

Elle ne s'applique pas aux syndicats professionnels qui possèdent un autre statut et sont régis par le code du travail (article L. 2131-1 et suivants, issus de la loi du 21 mars 1884 dite Wadeck-Rousseau relative aux syndicats professionnels).

II- Modalités de souscription du contrat d'engagement républicain

- Existe-t-il un modèle de souscription du contrat d'engagement républicain ou les services versant des subventions doivent-ils le créer ?

La souscription du contrat d'engagement républicain consiste pour les associations et les fondations à cocher la case dédiée du formulaire unique de demande de subvention (Cerfa n°12156*06, accessible à l'adresse suivante : https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/R1271), quelle que soit le format de ce dernier (papier ou téléprocédure).

Dans l'hypothèse où il ne serait pas recouru au formulaire unique de demande de subvention, il conviendrait que le dispositif de demande de subvention reprenne la mention figurant dans ce formulaire, selon laquelle *« le représentant légal de l'association ou de la fondation déclare que l'association souscrit au contrat d'engagement républicain annexé au décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».*

*- Dans la mesure où la mention relative à la souscription du contrat d'engagement républicain a été ajoutée dans le nouvel imprimé Cerfa n°12156*06, imprimé qui doit être signé par le représentant de l'association, est-il nécessaire de faire signer, en complément, le contrat d'engagement républicain ?*

Comme le prévoit l'article 2 du décret du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations, tel que modifié par l'article 3 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, le représentant légal de l'association atteste sur l'honneur que l'association s'engage à respecter le contrat d'engagement républicain, par le biais d'une rubrique spécifique du formulaire unique de demande de subvention. Dès lors, il n'est pas prévu de faire signer en complément le contrat d'engagement républicain lui-même.

- Quel est le modèle de contrat d'engagement républicain à faire signer par les associations dans le cadre des agréments de l'Etat ?

Comme le prévoit l'article 18 du décret n° 2017-908 du 6 mai 2017 portant diverses dispositions relatives au régime juridique des associations, des fondations, des fonds de dotation et des organismes faisant appel public à la générosité : *« Le représentant légal de l'association atteste sur l'honneur : (…) 4° Et que [l'association] s'engage à respecter le contrat d'engagement républicain prévu à l'article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et approuvé par le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat. »*

Dans le cadre des demandes d'agréments de l'Etat, la souscription du contrat d'engagement républicain prend donc la forme d'une attestation sur l'honneur du représentant légal de l'association que cette dernière s'engage à respecter les principes de ce contrat. Cette attestation constitue l'une des pièces du dossier de demande d'agrément, de même importance que les autres pièces. A défaut d'attestation, la demande d'agrément ne peut être satisfaite.

- Lorsqu'un contrat d'engagement républicain est effectivement signé, est-il traité par le service instructeur de la demande de subvention ou par le greffe des associations ?

L'autorité administrative chargée de s'assurer de la souscription préalable à toute demande de subvention d'un contrat d'engagement républicain est la personne morale octroyant la subvention. En fonction de son organisation interne, l'instruction préalable de la demande de subvention et du respect des conditions d'octroi (dont la souscription du contrat d'engagement républicain peut faire partie) reviendra à l'un ou l'autre de ses services. En principe, le service en charge de l'octroi des subventions devrait assurer ce contrôle, le greffe des associations ayant en principe d'autres missions comme celle de la réception des déclarations des associations.

- Que faire pour les associations ayant déposé leur demande de subvention avant le 2 janvier 2022 ?

Comme le prévoit l'article 8 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, *« Les dispositions du présent décret s'appliquent aux demandes de subventions et d'agréments présentées à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret. »*. Ainsi, les associations ayant déposé leurs demandes de subventions avant le 2 janvier 2022 n'ont pas à redéposer leur dossier de demande de subvention et ni à le compléter par la souscription du contrat d'engagement républicain.

*- Que faire pour les associations ayant déposé leur demande de subvention à partir du 2 janvier 2022 par le biais de l'ancien cerfa 12156*05 (parce que le nouveau cerfa 12156*06 n'était pas encore disponible ou qu'elles n'en avaient pas connaissance) ?*

Comme le prévoit l'article 8 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, *« Les dispositions du présent décret s'appliquent aux demandes de subventions et d'agréments présentées à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret. »*. Ainsi, les associations ayant déposé leurs demandes de subventions à partir du 2 janvier 2022 doivent souscrire préalablement le contrat d'engagement républicain. Si elles ont utilisé l'ancien cerfa 12156*05, alors que le nouveau cerfa 12156*06 a été mis en ligne sur le site service-public le 31 décembre 2021, l'autorité administrative devra adresser une demande de complément à l'occasion de l'instruction de la demande de subvention, afin que l'association transmette une attestation sur l'honneur de souscription du contrat d'engagement républicain.

- Que faire pour les associations ayant déposé leur demande de subvention à partir du 2 janvier 2022 sur un système d'information dans lequel l'intégration du contrat d'engagement républicain n'est pas encore effective à ce jour ?

Comme le prévoit l'article 8 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'Etat, *« Les dispositions du présent décret s'appliquent aux demandes de subventions et d'agréments présentées à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret. »*. Ainsi, les associations ayant déposé leurs demandes de subventions à partir du 2 janvier 2022 doivent souscrire préalablement le contrat d'engagement républicain, et ce quelle que soit la forme de la demande (papier ou téléprocédure). Ainsi, pour les associations ayant déposé leur demande de subvention à partir du 2 janvier 2022 sur un système d'information dans lequel l'intégration du contrat d'engagement républicain n'était pas effective, l'autorité administrative devra adresser une demande de complément à l'occasion de l'instruction de la demande de subvention, afin que l'association transmette une attestation sur l'honneur de souscription du contrat d'engagement républicain.

III- Portée du contrat d'engagement républicain

-Quelles sont les conséquences de la souscription du CER ou de l'engagement à en respecter les principes ?

1. La souscription du CER ou le respect de ses principes ne crée pas un droit à la subvention, à l'agrément de l'Etat ou à la reconnaissance d'utilité publique.

Une association ou une fondation qui souscrit le CER ou s'engage à en respecter les principes ne peut revendiquer à ce titre un quelconque droit à l'octroi d'une subvention, d'un agrément ou de la reconnaissance d'utilité publique. Il s'agit toutefois d'une condition préalable au bénéfice de ces octrois.

2. L'information des membres de l'existence du CER

L'association a l'obligation d'informer ses membres de l'existence et du contenu du CER et de l'obligation de le respecter[1]. Cette information peut être effectuée par tout moyen, par exemple par un affichage dans les locaux de l'association, la mise en ligne sur son site internet, l'envoi par courrier postal ou mél, la présentation lors des assemblées générales, etc.

3. L'engagement de veiller en son sein au respect du CER

Les associations et fondations doivent veiller à ce que le CER soit respecté par leurs dirigeants, leurs salariés, leurs membres ou encore leurs bénévoles[2].

Toutefois, les manquements commis par les dirigeants, salariés, membres ou bénévoles ne seront imputables aux associations ou fondations que :

- s'ils ont été commis par les dirigeants, salariés, membres ou bénévoles agissant en cette qualité, ou s'ils sont directement liés aux activités de l'association ou de la fondation ;
- et uniquement si les dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

La connaissance de ces agissements par les dirigeants peut être établie par tout moyen : le constat direct, un fait rapporté ou signalé par toute personne interne ou externe à l'association ou la fondation, etc.

Pour faire cesser un manquement au CER, les dirigeants prennent des mesures en fonction des moyens dont ils disposent (exemple : empêcher un membre d'accéder au site de l'association sur lequel il a publié des contenus haineux, se désolidariser publiquement du comportement d'un membre contraire aux principes du CER, etc.).

-Doit-on déduire de l'existence du contrat d'engagement républicain que les associations ou fondations qui ne sollicitent pas de fonds publics sont de facto dispensés de respecter les principes qui s'y trouvent énoncés (comme celui, par exemple, de « ne pas remettre en cause le principe de laïcité de la République ») ?

L'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que : *« Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain ».* L'obligation de souscription formelle d'un

1 Article 1 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021.
[2] Article 1 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021.

contrat d'engagement républicain s'applique donc uniquement aux associations et aux fondations sollicitant des subventions publiques.

Ce dispositif a été introduit afin de rendre obligatoire le retrait des subventions publiques en cas de méconnaissance du contrat d'engagement républicain, dans une logique de protection des principes républicains mais également de l'emploi des deniers publics.

Pour autant, l'absence de souscription du contrat d'engagement républicain ne signifie pas pour autant que les associations et fondations sont dispensés du respect des principes qui y sont énoncés dans la mesure où les principes inscrits dans ce contrat sont sanctionnés par des dispositions législatives et réglementaires dédiées qui s'appliquent aux associations et fondations, que ces dernières sollicitent des subventions ou non. Ainsi, à titre d'exemple, le non-respect du principe d'interdiction de troubles à l'ordre public peut entraîner la dissolution administrative de la structure (en application de l'article L. 212-1 du code de sécurité intérieure). Le non-respect de l'interdiction de discriminations peut être sanctionné pénalement (au titre des articles L. 225-1 et suivants du code pénal).

IV- Modalités de contrôle du contrat d'engagement républicain

- Est-ce que l'administration opère un contrôle du respect des principes du contrat d'engagement républicain au moment de l'instruction d'une demande de subvention, d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique ?

Les articles 12 et 15 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoient différents cas de figure dans lesquels la souscription ou le respect du contrat d'engagement républicain s'impose aux organismes concernés. Le législateur a ainsi prévu un dispositif de contrôle reposant avant tout sur l'engagement de ces organismes à respecter ce contrat. Il n'a donc pas prévu de procédure d'instruction préalable à cet engagement, si ce n'est le contrôle d'une erreur manifeste d'appréciation de la structure sur le respect du contrat d'engagement républicain au moment de la demande de subvention, d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique, sur la base des documents fournis à l'autorité administrative à l'appui de ces demandes.

L'autorité administrative doit en revanche veiller au respect des engagements du contrat d'engagement républicain après la décision d'attribution de subvention, d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique, au vu des informations dont elle dispose ou qui pourraient être portées à sa connaissance. Le constat d'un manquement peut être établi par tout moyen : par l'autorité administrative ou l'organisme lui-même (par exemple en se déplaçant dans les locaux d'une association ou d'une fondation), par des tiers, par une décision de justice, par un article de presse, par une autre autorité administrative ou un autre organisme l'informant du retrait d'une subvention accordée à la même association ou fondation, etc.

V- Dans quelles hypothèses peut-on considérer que le contrat d'engagement républicain (CER) n'est pas respecté ?

Le dispositif du CER n'a pas d'incidence sur la liberté pour toute association de se créer. Il ne remet pas en question la possibilité pour une association d'inspiration confessionnelle d'exister et de solliciter des subventions publiques dès lors que les subventions sollicitées n'ont pas pour objet de financer des activités cultuelles[3].

L'ensemble des principes déclinés dans le CER doivent néanmoins être conciliés, dans leur appréciation, avec les libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté

d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de créer une association.

Engagement n°1 : Respect des lois de la République

L'engagement à respecter les lois de la République s'entend comme :
- l'interdiction d'entreprendre ou d'inciter à toute action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public (a),
- l'interdiction de se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques (b),
- l'interdiction de remettre en cause le caractère laïque de la République (c).

A titre d'illustration du a), sont considérés comme constitutifs de **troubles graves à l'ordre public**, conformément à l'article L. 212-1 du code de sécurité intérieure :
- une association qui provoque à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens,
- une association qui présente, par sa forme et son organisation militaires, le caractère d'un groupe de combat ou d'une milice privée,
- une association dont l'objet ou l'action tend à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement,
- une association dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine,
- une association qui a pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration,
- une association qui provoque ou contribue par ses agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes, ou propage des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence,
- une association qui se livre, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

A également été considéré comme une **atteinte à l'ordre public** :
- le cas d'une association locale de défense de l'environnement créée pour s'opposer à l'implantation d'un site de stockage de déchets radioactifs, dès lors qu'elle a organisé à cette fin des actions violentes, comme la destruction de matériels ou la mise à sac de locaux administratifs (CE, 1er octobre 1993, Commune de Secondigny, n° 112406),
- le cas d'une association ayant commis des infractions graves et délibérées à la législation de l'urbanisme (CE, 28 avril 2004, Association cultuelle du Vajra triomphant, n° 248467, concernant la délivrance du statut d'association).

A titre d'exemple du b), pourrait être considérée comme **s'affranchissant des "règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques"** :
- une association qui déciderait de s'adresser dans une langue autre que le Français à l'administration,
- une association qui refuserait de répondre à un courrier de l'administration au motif que l'agent qui a adressé le courrier est une femme.

A titre d'exemple du c), pourrait être considéré comme **remettant en cause le caractère laïque de la République** le fait pour une association de se prévaloir de sa dimension religieuse pour solliciter une entorse au principe constitutionnel de laïcité qui s'impose à l'administration.

Engagement n°2 : Liberté de conscience

L'engagement à respecter la liberté de conscience s'entend comme l'obligation de ne pas exercer de prosélytisme abusif à la fois envers les membres, salariés, bénévoles mais également envers les tiers, notamment les bénéficiaires des services de la structure concernée.

Il ne s'agit pas de l'application du principe de laïcité, inapplicable à une association dépourvue de mission de service public, dans l'exercice de ses activités (Cass. Soc. 19 mars 2013, n° 12-11.690).

Le prosélytisme abusif est caractérisé dès lors qu'il est exercé sous la contrainte, la menace ou la pression. La Cour européenne des droits de l'homme considère que le prosélytisme abusif « *peut revêtir la forme d'"activités [offrant] des avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir des rattachements à [une] église ou [exerçant] une pression abusive sur des personnes en situation de détresse ou de besoin", selon le même rapport, voire impliquer le recours à la violence ou au "lavage de cerveau"; plus généralement il ne s'accorde pas avec le respect dû à la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui* » (CEDH, 25 mai 1993, Kokkinakis c/ Grèce, n°14307/88).

A titre d'illustrations, pourraient être considérées comme exerçant un prosélytisme abusif envers ses membres ou envers des tiers :

- une association sportive qui contraindrait ses adhérents à prier dans les vestiaires avant ou après la séance de sport,

- une association (de soutien scolaire) qui obligerait ses membres à porter des signes religieux ostentatoires,

- une association qui entretiendrait des relations avec des penseurs ou prédicateurs affiliés à l'islam radical.

En revanche, le fait pour une association ou une fondation de détenir dans ses locaux des objets qui manifestent son inspiration confessionnelle mais dont les activités sont ouvertes à tous ne peut être considéré comme du prosélytisme abusif susceptible de caractériser une violation du CER.

Engagement n°3 : Liberté des membres de l'association

La liberté d'association comprend la liberté d'adhésion à une association, qui a pour corollaire la liberté de ne pas adhérer. Il en découle que les membres d'une association peuvent s'en retirer à tout moment et qu'ils ne peuvent en être exclus de façon arbitraire.

La Cour de cassation a, par exemple, jugé que les statuts d'une association ne pouvaient pas prévoir que tous les habitants d'une commune seraient membres de celle-ci (Cass, civ. 1re, 8 novembre 1978, n°77-11.873). De même, un commerçant, lors de son installation au sein d'une galerie marchande, ne peut se voir imposer contractuellement l'adhésion à l'association des commerçants de cette galerie (Cass, civ. 3e, 5 décembre 2001, n°00-14.637).

Cette position est confirmée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé qu'un chauffeur de taxi ne pouvait pas être astreint, sous menace de perdre le bénéfice d'une licence nécessaire à l'exercice de sa profession, à faire partie d'une association défendant des opinions contraires à ses convictions personnelles (CEDH, 30 juin 1993, Sigurjonsson c/Islande, n°16130/90).

Les statuts d'une association peuvent prévoir l'exclusion de plein droit de tout membre qui ne respecterait pas une obligation souscrite en y adhérant (Cass., 1e civ., 2 juillet 2014, n°13-18.858). Cette exclusion est toutefois subordonnée à une mise en demeure infructueuse ou à une procédure disciplinaire permettant à l'intéressé de présenter sa défense (Cass., 1e civ., 21 novembre 2006, n° 05-13.041).

Engagement n°4 : Egalité et non-discrimination

Le principe d'égalité et de non-discrimination impose de ne pas opérer de différences de traitement qui ne reposeraient pas sur une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire de la structure concernée. Il ne contrevient pas à la liberté des associations de choisir leurs membres et donc de constituer une association fermée, c'est-à-dire une association ayant organisé statutairement le contrôle des adhésions et pouvant la refuser à une personne ne remplissant pas les conditions fixées (CEDH, 27 février 2007, Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni, §39).

Cette différence de traitement n'est possible que si elle est prévue par les statuts ou en rapport avec l'objet statutaire licite de l'association. Il est par exemple possible qu'une association communale de chasse refuse l'adhésion d'un chasseur ne pouvant justifier d'un domicile sur le territoire ainsi que le prévoient les statuts (Cass., 1ère civ., 25 mai 2016, n°15-15.754). De la même manière, une association féministe ou de prévention des violences faites aux femmes peut réserver ses adhésions aux seules femmes.

Engagement n°5 : Fraternité et prévention de la violence

L'engagement à prévenir la haine s'entend comme le fait, pour une structure, tant dans le cadre de son activité, de son fonctionnement interne que de ses rapports avec les tiers :
- de ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque,
- de ne pas cautionner de tels agissements,
- de rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme.

Ainsi, porte une atteinte à cet engagement le fait pour un dirigeant, salarié, bénévole ou membre d'une association de tenir, au nom de l'association, des propos racistes ou antisémites ou provoquant à la haine ou la violence.

Dès lors, les publications d'une association sur les réseaux sociaux ouvertement antisémites ou des propos faisant l'apologie des crimes contre l'humanité constituent un appel à la haine et à la violence.

Engagement n°6 : Respect de la dignité de la personne humaine

Le principe du respect de la dignité de la personne humaine s'entend comme le fait de n'entreprendre, ne soutenir, ni ne cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Le manquement à ce principe peut viser différents agissements, de nature à troubler l'ordre public ou pouvant aller jusqu'à être assimilables à la traite d'êtres humains.

Par exemple, pouvait être considérée comme une atteinte au principe de la dignité de la personne humaine susceptible de provoquer des troubles à l'ordre public, la distribution publique par une association d'une soupe aux cochons, considérée comme volontairement discriminatoire (CE, 5 janvier 2007, Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ l'association « Solidarité des français », n° 300311).

Pourraient également être considérées comme portant atteinte à la dignité de la personne humaine :
- la promotion d'idées dégradantes pour la dignité humaine, comme le fait de prôner l'excision des femmes,
- la promotion d'actions dégradantes pour la dignité humaine, comme la promotion du lancer de nains (CE, Assemblée, du 27 octobre 1995, commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727).

Engagement n°7 : Respect des symboles de la République

Le respect des symboles de la République s'entend, dans le cas d'espèce, comme le respect du drapeau tricolore, de l'hymne national, et de la devise de la République.

Conformément à l'article R. 645-15 du code pénal, pourraient par exemple être considérés comme des outrages au drapeau tricolore :

- le fait de détruire celui-ci, le détériorer ou l'utiliser de manière dégradante, dans un lieu public ou ouvert au public,

- le fait pour l'auteur de tels faits, même commis dans un lieu privé, de diffuser ou faire diffuser l'enregistrement d'images relatives à leur commission.

Il convient toutefois d'apprécier la question des éventuels outrages aux symboles de la République à la lumière de la liberté d'expression politique ou philosophique ou de la liberté de création, comme l'a précisé le Conseil d'Etat au sujet de l'article R. 645-15 précité: *« le pouvoir réglementaire a entendu n'incriminer que les dégradations physiques ou symboliques du drapeau susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques et commises dans la seule intention de détruire, abîmer ou avilir le drapeau ; qu'ainsi ce texte n'a pas pour objet de réprimer les actes de cette nature qui reposeraient sur la volonté de communiquer, par cet acte, des idées politiques ou philosophiques ou feraient œuvre de création artistique, sauf à ce que ce mode d'expression ne puisse, sous le contrôle du juge pénal, être regardé comme une œuvre de l'esprit »* (CE, 19 juillet 2011, Ligue des droits de l'homme, n° 343430).

-Une décision de refus ou de retrait de subvention ou d'agrément pour violation du CER interdit-elle le dépôt par le même organisme d'une nouvelle demande de subvention ou d'agrément ?

Une décision de refus ou de retrait de subvention ou d'agrément pour violation du CER n'interdit pas par principe, si l'autorité administrative constate que les conditions du respect de ce dernier se retrouvent par la suite réunies, le dépôt par le même organisme d'une nouvelle demande de subvention ou d'agrément.

Une décision de refus ou de retrait de subvention ou d'agrément pour violation du CER n'interdit pas par principe, si l'autorité administrative constate que les conditions du respect de ce dernier se retrouvent par la suite réunies, le dépôt par le même organisme d'une nouvelle demande de subvention ou d'agrément avec appréciation au cas par cas par l'autorité administrative.

VI - Conséquences du non-respect du CER

-Quelles sont les conséquences du non-respect du CER ?

1. S'agissant des subventions

1.1 Le refus d'octroi de subvention

Toute demande de subvention sera rejetée par l'autorité administrative ou l'organisme si l'association ou fondation concernée refuse de souscrire le CER ou si l'autorité administrative ou l'organisme constate que son objet, son activité ou les modalités selon lesquelles cette association ou fondation les conduit sont illicites ou méconnaissent les principes du CER[4].

1.2 Le retrait de subvention

4 Article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Si l'autorité administrative ou l'organisme attributaire de la subvention constate que l'association ou la fondation bénéficiaire d'une subvention poursuit un objet ou exerce une activité incompatible avec le CER, cette autorité ou cet organisme se trouve en situation de compétence liée pour procéder au retrait de la subvention, après mise en œuvre d'une procédure contradictoire[5].

La procédure de retrait d'une subvention suit les étapes suivantes :

- **Etablissement du manquement**

Ce constat peut intervenir par tout moyen : signalement par l'autorité administrative ou l'organisme lui-même, des tiers, une décision de justice, un article de presse, une autre autorité administrative ou un autre organisme l'informant du retrait d'une subvention accordée à la même association ou fondation, etc.

La date du manquement au CER est celle du fait générateur constitutif du manquement. Si cette date est antérieure à la date du constat, l'autorité administrative ou l'organisme doit en apporter la preuve dans sa décision de retrait. Si cette preuve ne peut être apportée ou si aucune date certaine ne peut être établie, la date à prendre en compte est celle du jour du constat par l'autorité administrative ou l'organisme.

- **Phase contradictoire**

La phase contradictoire se déroule conformément aux dispositions des articles L. 120-1 à L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Préalablement à la prise de décision, l'autorité administrative ou l'organisme doit informer l'association ou la fondation concernée de son intention de procéder au retrait de la subvention en lui précisant les motifs justifiant ce retrait.

Sauf urgence, la décision de retrait ne peut intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

Le délai laissé pour présenter les observations doit être raisonnable, la jurisprudence admettant comme tel, hors situation d'urgence, un délai de dix jours.

- **Prise de décision**

Ce n'est qu'à l'issue de cette phase contradictoire que l'autorité administrative ou l'organisme peut décider de procéder, ou non, au retrait de la subvention.

En cas de retrait, la décision doit être motivée en droit et en fait[6], et préciser la date du ou des manquements ou de leur constat.

Elle doit être notifiée à l'association ou la fondation bénéficiaire de la subvention, afin de pouvoir entrer en vigueur.

- **Calcul du montant de la subvention à restituer**

Le calcul du montant de la subvention à restituer dépend du type de subvention, de la date du versement, du manquement et du constat par l'autorité publique ou l'organisme ayant versé la subvention.

Voir la question « *Comment calculer le montant de la subvention à restituer ?*»

[5] Idem.
6 Article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration.

- **Délai de restitution de la subvention ou de l'équivalent monétaire de la subvention en nature**

La restitution de la subvention doit intervenir dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait[7]. Ce délai devra être précisé dans la décision de retrait de la subvention.

La procédure de droit commun de recouvrement des recettes s'applique, avec émission d'un titre de recette qui, en l'absence de contestation, permet l'exécution forcée contre le débiteur. Ce titre doit préciser les fondements et les bases de la liquidation. La contestation juridictionnelle du titre entraîne la suspension de la force exécutoire[8].

Si la mise en demeure de payer n'a pas été suivie de paiement, le comptable public compétent peut, à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant sa notification, engager des poursuites devant donner lieu à des frais mis à la charge du redevable dans les conditions fixées à l'article 1912 du code général des impôts.

- **Contestation de la décision**

La décision de retrait de la subvention peut faire l'objet, comme toute décision individuelle défavorable, d'un recours administratif ou hiérarchique, ou d'un recours devant le juge administratif, dans les délais de droit commun.

1.3 L'information sur le retrait de la subvention

L'autorité ou l'organisme qui a retiré la subvention communique sa décision au préfet du département du siège de l'association ou de la fondation ainsi qu'aux autres autorités ou organismes concourant au financement public de l'association ou la fondation, s'ils en ont connaissance.

2. S'agissant des agréments de l'Etat et de la reconnaissance d'utilité publique

2.1 Le refus d'octroi d'agrément de l'Etat ou de reconnaissance d'utilité publique

Toute demande d'agrément de l'Etat ou de ses établissements publics entrant dans le champ du tronc commun d'agrément ou toute demande de reconnaissance d'utilité publique doit être refusée si l'association ou la fondation qui la sollicite méconnaît les principes du CER.

2.2 Le retrait d'agrément de l'Etat ou de reconnaissance d'utilité publique

S'il est établi qu'une association bénéficiaire d'un agrément de l'Etat ou de ses établissements publics entrant dans le champ du tronc commun d'agrément a méconnu un engagement du CER, l'autorité administrative qui a accordé cet agrément peut procéder à son retrait[9].

S'il est établi qu'une association ou une fondation reconnue d'utilité publique a méconnu un engagement du CER, l'autorité administrative qui a octroyé cette reconnaissance peut également procéder à son retrait. Le retrait de la reconnaissance d'utilité publique à une fondation entraîne sa dissolution. Le retrait de cette reconnaissance à une association n'a pas pour conséquence d'entraîner la disparition de la structure, qui demeure une association simplement déclarée.

7 Article 10 de la loi du 12 avril 2000.
8 Voir instruction n° 11-008-M0 du 21 mars 2011.
9 Article 19 du décret du 6 mai 2017.

Les deux procédures doivent être précédées de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire conformément aux dispositions des articles L. 120-1 à L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration ou, s'agissant des agréments de l'Etat, tenant compte des règles spécifiques fixées par les procédures d'agrément sectoriel.

Le retrait d'un agrément de l'Etat ou de la reconnaissance d'utilité publique au titre d'un manquement aux engagements du CER entraîne, par voie de conséquence, le retrait des subventions accordées à la structure concernée, dès lors que l'autorité administrative ayant versé la subvention en est informée.

-Comment calculer le montant de la subvention à restituer ?

Le calcul du montant de la subvention à restituer dépend du type de subvention, de la date du versement, du manquement et du constat par l'autorité publique ou l'organisme ayant versé la subvention. Les développements suivants se basent sur l'hypothèse d'une subvention en numéraire, mais sont également applicables aux subventions en nature.

Deux situations doivent être envisagées :

1) Cas d'une subvention (annuelle, infra-annuelle ou pluriannuelle) faisant l'objet d'un **versement unique**. Plusieurs hypothèses :

   - ***Le manquement a lieu avant le versement*** : la subvention n'est pas versée.

   - ***Le manquement a lieu après le versement de la subvention*** : le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement.

     - *Exemple 1* : dans le cadre d'une subvention annuelle sur l'année civile de 120 000 € versée en une fois le 1er février, si le manquement a eu lieu le 31 mars et que l'administration peut en apporter la preuve, il sera demandé la restitution de la subvention au prorata de la durée restante à compter du manquement (9 mois), soit 9/12 x 120 000 € = 90 000 €.

Si l'administration ne peut apporter la preuve de la date exacte du manquement, le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du constat.

     - *Exemple 2* : dans le cadre d'une subvention annuelle sur l'année civile de 120 000 € versée en une fois le 1er février, si le manquement a eu lieu le 31 mars et est constaté au 30 avril (sans que l'administration puisse apporter la preuve d'un manquement au 31 mars), il sera demandé la restitution de la subvention au prorata de la durée restante à compter du constat du manquement (8 mois), soit 8/12 x 120 000 € = 80 000 €.

2) Cas d'une subvention (annuelle, infra-annuelle ou pluriannuelle) faisant l'objet de **versements multiples** dans le temps. Plusieurs hypothèses :
   - ***Le manquement a lieu avant le premier versement*** : la subvention n'est pas versée.
   - ***Le manquement a eu lieu après un ou plusieurs versements*** : le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement.

- *Exemple 1* : dans le cadre d'une subvention annuelle sur l'année civile de 120 000 € versée en 6 fois (20 000 € au 1er janvier, 1er mars, 1er mai, 1er juillet, 1er septembre, 1er novembre), si le manquement a eu lieu le 31 mars et que l'administration en a la preuve, il sera demandé la restitution de la subvention au prorata de la durée restante à compter du manquement (9 mois), soit 9/12 x 40 000 € = 30 000 €.

Si l'administration ne peut apporter la preuve de la date exacte du manquement, le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du constat.

- *Exemple 2* : dans le cadre d'une subvention annuelle sur l'année civile de 120 000 € versée en 6 fois (20 000 € au 1er janvier, 1er mars, 1er mai, 1er juillet, 1er septembre, 1er novembre), si le manquement a eu lieu le 31 mars et est constaté au 30 avril (sans que l'administration puisse apporter la preuve d'un manquement au 31 mars), il sera demandé la restitution de la subvention au prorata de la durée restante à compter du constat du manquement (8 mois), soit 8/12 x 40 000 € = 26 666 €.